

# 防災行政における都道府県出先機関の 役割をめぐる論点

太田 響子

## 1. はじめに

本研究は、将来の南海トラフ地震津波被害が想定される府県（南海トラフ地震被災県）を中心に、防災行政分野における都道府県の地域出先機関の役割について論じるものである。2011年の東日本大震災以降、激甚災害が相次ぐ中で、防災対策における都道府県の役割が注目されている。都道府県の機能、特に、財源や人員に余裕のない町村を都道府県が補完する機能が、特に大規模災害発生の緊急時に備えるために必要とされているためであるが、都道府県が市町村や地域住民と接触する結節点の一つである地域出先機関を対象とした研究は必ずしも多くはない。

本研究は、下記の理由から、防災対策における都道府県出先機関に着目する。第一に、自治体間連携の観点から、防災対策において市町村を補完する機能の一端として、その実態を明らかにするためである。第二に、防災対策においては、都道府県や市町村といった地域の総合行政主体ばかりでなく、国交省の地域出先機関と都道府県の土木部局・その出先機関である土木事務所といった縦のつながりにも着目する必要があるためである。こうしたことは、例えば、西日本豪雨（平成30年7月豪雨）において愛媛県内で発生した、国交省所管の野村ダム・鹿野川ダムの放流問題に見られた連携不足にも関わる課題である。第三に、これも東日本大震災や2016年の熊本地震以降見られるようになった、将来の災害に備えるための都道府県の役割の再定義や、その出先機関の重視の傾向を捉えるためである。筆者が行った、都道府県の地域防災計画および南海トラフ地震防災関連計画をはじめとする各種危機管理計画の分析（太田2022a）によれば、これらの中で府県の出先機関についても一定の役割が記載されている。また実際に、南海トラフ地震被災県では、一義的には市町村の役割であるところの防災対策について、例えば市町村の広域避難対策などに、積極的に県が関与する姿勢が見られる（太田2022b）。

以上のように、県内の各地域にとって有効かつきめ細やかな調整機能が果たせるよう、市町村との結節点、ハブとしての地域出先機関・地域事務所の機能を高めることが期待されつつある。

しかし、先述の通り、都道府県の組織機構のなかでも出先機関に特化した先行研究は必ずしも多くなく、特にその防災面での諸機能について論じたものはほとんど見当たらない。そこで本研究では、防災面における都道府県出先機関の実態を解明する第一段階として、以下の問いを明らかにしたい。まず、これらの出先機関は実際に府県の防災対策においてどのように位置づけられているのか。また、県下の地域・圏域で、市町村との関係において具体的にどのような役割・機能を期待されているのか。本研究は、こうした問題意識から、防災対策における都道府県出先機関の役割について、既存研究やヒアリング調査を用いて論点の整理を試みる。

## 2. 都道府県の出先機関とは

### 2.1. 定義

都道府県の出先機関には、法律上の定義において大きく2種類がある（松本2017, pp553-6）。一つは、地方自治法155条により規定される出先機関で、地方公共団体の長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、必要な地に、都道府県にあっては支庁（道の支庁出張所を含む）や地方事務所を設けることができるとされている。なお、「必要な地に」設けるものとされていることから、必ず当該都道府県の全域を画してそこに支庁等を置かねばならないという訳ではない。都道府県の一部の区域においてのみ支庁等を設け、その他の区域においては都道府県庁が直接所管してもなら差し支えない。そして「分掌」とは、長が、その権限に属する事務を、その事務処理の便宜のために支庁や地方事務所等に地域的に分担させることをいうと解される<sup>1)</sup>。支庁や地方事務所等は、長の権限に属する事務の全般にわたって地域的に分掌するもの、すなわち「総合出先機関」であり、福祉、保健、土木、産業その他特定の事務のみを分掌するものは含まない。支庁や地方事務所等は、特に他の機関の設置がない限り、明確な定めがなくても、その所管区域に関しては、その権限につき広い推定を受ける。

そこでもう一つは、こうした福祉、保健、土木、産業といった特定の事務についての出先機関（「個別出先機関」または「特定（特別）出先機関」）であり、地方自治法

---

1) 地方自治法153条2項では、普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務の一部を、その管理に属する行政庁に委任することができる。この「管理に属する行政庁」に、地方公共団体の出先機関の長も含まれるかについては議論があるが、「管理に属する行政庁」は本来的な行政庁を指すと解されるため否定説が有力である（宇賀2021, pp315-6）。

156条の行政機関として設けられる。ここでは「保健所、警察署その他の行政機関」とされているが、保健所、警察署が例示されていることから、住民の権利義務に密接な関係のある機能を担当する機関であれば「行政機関」と解されるという。なお、2000年の地方分権改革以前は、国による必置規制により多くの行政機関が設置されていたが、現在では法定のものとして、保健所や福祉事務所が置かれることとされている<sup>2)</sup>。

出先機関が置かれる都道府県の区域は、郡の単位で設けられることも多い。郡とは、市の区域以外の区域について認められる地理的名称である。明治期には府県と町村の中間的地方公共団体として郡制が制定されていたが、1926年以降、単なる地理的名称となった。現在でも、選挙区の単位、出先機関等の行政機関の管轄の単位、広域市町村圏の単位にもなっている（宇賀2021, p43）。

以下、本研究では、都道府県の条例により設置された支庁および地方事務所（総合出先機関）、さらに法律または条例により設置された他の行政機関（個別出先機関）を総称して、都道府県の出先機関と呼ぶ。

## 2.2. 沿革

都道府県の出先機関の現状をみる前に、まずはその沿革を木村（2003, pp125-6）、山之内（2008）より確認しておく。出先機関の歴史は統合や分化の繰り返しであったが、平成期以降の大きな傾向としては、行政改革の影響によりひとまず整理縮小の方向にあるといえる。

明治時代には府県と市町村の中間的地方公共団体として郡の制度が置かれており、これが都道府県の出先機関としての役割を果たしていた。郡制度が1926年に廃止され、すべて本庁直轄になった後も、府県と町村の中間機関の設置が望まれたこと、太平洋戦争を契機に地方行政事務が急増したことから、1942年に全国一律に必置の総合出先機関として地方事務所が設置された。

戦後、地方自治法の制定により地方事務所は任意の設置機関となったが、実際には、従前の地方事務所の所掌事務を変更したものとなった。すでに述べたように、個々の法律により個別出先機関も設置されたが、これも全国においておおむね同様の形態であった。昭和30年代（1955年～）には、地方財政の窮乏化、市町村合併による

---

2) この他、地方自治法158条による分課機関（試験研究機関、職員研修所、工事事務所など）、同244条による公の施設（職業訓練校、各種福祉施設、文化ホールなど）も出先機関の一形態と捉えることもできる。

市町村の規模・能力の拡大、地方行政の専門化の要請等の理由から、市町村の指導を中心とする従前の地方事務所よりも、専門分野について地域的行政を実施する個別出先機関の方が効率的であるとされ、地方事務所を廃止し、地方自治法158条6項に基づく本庁各局部の分課としての出先機関を設置する府県が多くなった。その結果、総合出先機関を廃止する府県と存続する府県とに各団体の出先機関の形態が分かれている。

高度経済成長期には、新しい行政課題の登場や地域住民の行政需要の質的变化に対応するため、再び総合的な出先機関に改めようとする傾向が見られた。各個別出先機関の統廃合や合同庁舎の設置により一元化して行政の効率化を図る方式や、地域別、事務事業別に総合出先機関と個別行政の出先機関とを組み合わせる方式などが取られ、各団体の出先機関の形態にかなりの多様性が見られるようになった。

その後、石油危機以降の地方財政の窮迫に伴う地方行政の減量化の要請、特に行政改革の強い要請により、地方公共団体の組織全体の整理合理化が図られたが、その中で出先機関についても統廃合が進められた。地方行革大綱（1985年）や各都道府県の行革大綱に基づき多くの出先機関が統廃合により数を減少させた。

平成以降も行革の圧力は続き、地方公共団体における出先機関の統廃合の推進が、時代に即応した組織・機構の見直しの一環として位置づけられた。1997年の「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」では、「出先機関、各種審議会等についても、地域の実情に応じた合理化を図るとともに、今後の国における省庁再編等の動向にも留意しつつ組織・機構の総合的な見直しを進めること」とされ、第一次地方分権改革が施行段階を迎える2000年頃より、多くの府県において地域出先機関の統合が進められた。それらは、土木事務所、農林事務所、福祉事務所、税務事務所などを地域振興局といった名称の組織に統合するものであった（新藤2002, p7；辻・荒川2001）。一方で、こうした個別出先機関の統合により、総合出先機関を置く都道府県数は微増している。先行研究によれば、2000年の第一次地方分権改革以降、総合出先機関を新設する流れと統廃合する流れが拮抗している（山之内2008, p32）。

以上のように、2000年代以降、都道府県の出先機関も例にもれず行政機関の整理縮小の対象となり自治体ごとに削減圧力にさらされてきたが、反面、以下に見るように、一定の必要性において依然として残されているともいえる。

### 2.3. 機能と種類

水谷・平岡は、市町村同士の水平連携に加え、都道府県と市町村の垂直連携による自治体間連携も自治のツールとしてとらえることが可能であるという視点から、都道

府県の出先機関の重要性を指摘する。都道府県が地方自治において持つ役割・機能の可能性を検討する際には、都道府県を一つの総体としてとらえるだけでは見落としてしまうことがあり、本庁だけではなく、出先機関の機能と可能性、特に地方事務所などの総合出先機関にも注目する必要があるとする（水谷・平岡2018, p35）。

都道府県出先機関は市町村のみならず、地域住民や民間企業等と接し、サービスを直接給付する機関でもある。さらにこれらの機関の主な事務事業は本庁部局、さらには国の省庁の縦割り型の補助事業の執行により、縦割り行政の弊害が最終的なアウトプットとして顕在化する機関であるという指摘もある。出先機関の制度設計・組織改革は知事の政策的判断で行うことができ、出先機関の「リソース」と仕事量は県庁（知事部局）全体の仕事量に占める割合も大きく、県民・住民の生活に与える影響力も大きい（辻・荒川2001, p356；水谷・平岡2018, p44）。

2. 1. で述べたように、都道府県の出先機関には大きく分けて、条例により設置された支庁および地方事務所（総合出先機関）と、法律または条例により設置された他の行政機関（個別出先機関）がある。水谷・平岡（2018）も、辻・荒川（2001）に拠りながら、地方事務所、地方振興局、県民局、支庁など、知事部局に属する複数の行政事務もしくは企画調整事務を地域的に分掌する機関である「総合出先機関」と、知事部局に属する特定の行政事務を地域的に分掌する機関である保健所、福祉事務所、土木事務所・建設事務所、税務事務所、商工労政関係事務所、農林水産関係事務所などの「個別機関」を区別しつつ、さらに都道府県ごとのタイプを調査した<sup>3)</sup>。

それによれば、①総合出先機関のみ設置する「完全総合型」、②総合出先機関のほか土木事務所や保健所など一部を個別出先機関で設置する「一部個別型」、③離島や僻地など一部地域に総合出先機関を設置する「一部地域総合型」、④総合出先機関を持たない「完全個別型」などが見られるという。

図1は、単純化した、個別型の出先機関のイメージ図と総合型の出先機関のイメージ図を比較したものである。個別型は本庁のそれぞれの部局が出先機関を置いて、それぞれが市町村のカウンターパートとなる課とやりとりしているが、総合型になれば、これが集合的な出先機関として一つに括られることになる。

3) なお水谷らは、保健所、福祉事務所については、法定機関であるため、総合出先機関の併置機関あるいは二枚看板として実質的に総合出先機関の内部組織としているものは、実態にあわせて総合出先機関に統合しているものとして分類している。総合出先機関の「総合」とは、個別出先機関を福祉課や税務課などの形態で内部化させた上に、総合調整を担う部・課・係を設置していることとしている。

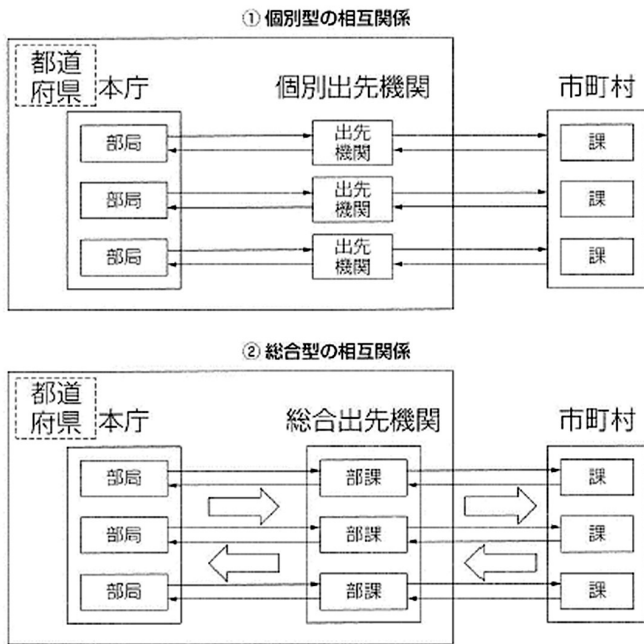


図1 個別型・総合型の出先機関のイメージ（出典：水谷・平岡2018, p54）

さらに出先機関の職員数について、2008年4月に山形県、長野県、愛媛県、高知県を調査した結果によると、いずれも本庁よりも出先機関全体の職員割合が高いことが明らかになった（水谷・平岡2018, pp46-7）。しかし水谷らは、出先機関を通じた政策のインプット／アウトプット機能、フィードバック機構、出先機関の総合性を持つ機能などに触れつつ、出先機関の重要性は単にその人的な割合の大きさにとどまらないと重ねて指摘する。出先機関は、広域自治体としての事務事業やサービスの提供以外にも、広報公聴機能を担い、圏域における地域政策・事業の企画・調整・立案を担うなど、本庁の単なる「出先による執行」を行うに過ぎないとはいえないとする。都道府県出先機関は地域における市町村や市民との結節点として、幅広い政治・行政機能を担っているという水谷らの指摘（同, pp48-53）は、かれらが同書で地域産業振興政策について行ったように、より具体的な政策分野においてさらに検討されるべきものであろう。

## 2.4. 設定形態の分類

本項でも続けて水谷ら（2018, 第2章）の類型化に拠りながら、各都道府県の出先機関が「個別型」や「総合型」のいずれの設置形態をとっているかを確認する。なお、分析の元となったアンケート調査は2008年に実施されたものであるため、併せて総務省による最新版の「都道府県の出先機関（知事部局）の数に関する調」<sup>4)</sup>を参照し、一部の情報を変更した。結論から言えば、その形態は都道府県によってかなり多様であるといえる。図2は、その中から筆者が主要な都道府県（首都東京や近年の大規模災害の被災県、南海トラフ地震被災県など）を抜き出したものである。

<b>完全総合型</b>	総合出先機関のみを設置 岩手県、兵庫県、和歌山県、愛媛県、熊本県、など
<b>一部個別型</b>	総合出先機関のほか土木事務所や保健所など一部を個別出先機関で設置
<b>一部地域総合型</b>	離島など一部地域に総合出先機関を設置 東京都、愛知県、徳島県、宮崎県、など
<b>完全個別型</b>	個別出先機関のみを設置 福島県、静岡県、愛知県、三重県、大阪府、高知県、など

図2 主要都道府県の出先機関設置形態による分類

（出典：水谷・平岡2018, p71および総務省「都道府県の出先機関（知事部局）の数に関する調」より筆者作成）

以下、これらの先行研究による主要な発見を紹介する。

1. 2021年時点において、総合出先機関を設置しているのが29都道府県、設置していないのが18府県で、設置率は6割強である。
2. 総合出先機関の名称は、支庁、県民局、広域振興局、地方振興局、地域振興局、総合支庁、地域事務所、総合事務所、など多様である。
3. 総合出先機関の設置数は、福井、愛知、香川、宮崎の1つから北海道の14までの広がりがある。
4. 総合出先機関の所管区域は、全域（全ての市町村が所管区域に含まれる場合）が22道府県、ほぼ全域（政令市などを除き市町村が所管区域に含まれる場合）が4

4) 総務省「都道府県の出先機関（知事部局）の数に関する調」（令和3年4月1日現在）[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000799568.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000799568.pdf)（2023年6月30日閲覧）

府県、一部地域（離島やへき地等の一部地域のみ所管区域である場合）が8都県である（2008年時点）。

5. 総合出先機関の所管事務については、①庶務、②企画・総合調整、③地域振興、④市町村行財政の助言等、⑤広報公聴、⑥県民生活、⑦環境、⑧保健、⑨福祉、⑩商工、⑪労働、⑫観光振興、⑬農林水産、⑭土木、⑮税務、⑯危機管理、について該当するものを聞いたところ、8項目～16項目全てまでの広がりがある。
6. 出先機関の機関長（所長や局長等）の格付けは、部長級のみは20道府県、部長級と次長級は7県、次長級のみは5県である（2008年時点）。
7. 機関長の権限については、総合型の都道府県の半数以上では、何らかの人事権が機関長に与えられている。一方、多くの出先機関は予算要求権を持たず、本庁の各部局が要求して確保した予算を縦割りで配賦され、執行する役割を与えられているという状況である。

水谷らの調査の時点では、大きな傾向としては完全総合化と完全個別化の二極化が見られるものの、総合化・個別化の経時変化を見ると、かつて総合型であった都道府県が個別出先機関化を実施したり、再度総合出先機関化を検討しはじめるなど、「出先機関の再編をめぐる混迷状況」（同、p73）が見られるという。それらの類型変化や統合強化した時期は、2001年度や2005年度あたりが多く、地方分権一括法や「三位一体改革」の影響、市町村合併、あるいはそれらの複合による影響が考えられるという。また、小規模町村を多く抱える都道府県と総合出先機関体制とは一定程度の相関関係の可能性があることも指摘している（同、p78）。

### 3. 防災行政研究における都道府県出先機関

本節では、既存の防災・危機管理行政分野の先行研究より、この分野で都道府県出先機関がどのような事務を実態として行い、またそれがどのように評価されてきたのかを確認する。日本の防災対策の中心である災害対策基本法では、市町村、都道府県、国の役割が定められているが、一義的な責任は市町村にあり、都道府県や国はこれを補完する役割とされている。一方で、災害の大きさに応じて災害救助法が適用されると、救助の実施主体は都道府県となる。近年、激甚災害の増加に伴って救助法の適用頻度も増加し、都道府県の役割が一層拡大している。実務面においても、特に大規模な災害時においては、多様な局面で都道府県の役割が求められるようになっていく。以下では既存の防災行政研究より、府県と市町村の関係およびその出先機関に関連する指摘を取り上げる。

災害時に県と市町村の連携不足がボトルネックとなったという指摘はしばしば見ら



れる。例えば、東日本大震災では、救援や復興に関して基礎自治体の裁量権が極めて限定されていたことが浮き彫りになった。それは、災害救助法で県に権限が与えられ、災対法で市町村に責任が与えられているという、法制度上の責任と権限のミスマッチに起因するところも多いが、運用面にも大きな問題があった。被災者や被災地の実態やニーズに寄り添い、制度を弾力的に運用しようとする姿勢が県や国の機関に欠けていたという指摘である（室崎2013, p148）。

一方で、いくつかの注目すべきケースも報告されている。岩手県が行った、遠野市を拠点とする後方支援体制の構築は大きく注目された。岩手県では発災以前より、津波・地震による広域災害発生時の対応拠点として、被害発生予想地から遠い県庁所在地である盛岡市では不相当と考え、遠野市を対応拠점에設定し、沿岸部市町村や自衛隊等とも協力して訓練を行ってきた。この方式は、震災後の支援における情報収集問題を大幅に緩和し、応援体制の調整にも貢献した（大西2017, p9）。

また同じく東日本大震災では、関西広域連合によるカウンターパート方式での県間連携（対口支援）の仕組みが機能したという報告もある。ただし、カウンターパート方式で担当する被災県が決まっただけでは意味がなく、そこで構成府県が支援活動を完遂して初めて意味があるのであり、この方式が機能するためには、支援側の府県と市町村の関係が円滑なものでなければならないという指摘もされている（北村2017, p96）。

災害対応における府県と市町村の関係性の強さは、アンケート調査からも示唆されている。日本学術振興会・東日本大震災学術調査委員会が行った岩手・宮城・福島県の3県37市町村の職員を対象とした「東日本大震災学術調査に係る被災自治体職員アンケート調査」（2014年）を分析した松井によれば、県と市町村の接触は、震災1か月後においても3年後においても、国の各機関、警察、自衛隊、他の市町村、民間団体等と比べ、最も多くなっている。ただし、接触が多いゆえに、県と市町村の間には意見や見解の違いもかなりの程度高いことも分かった（松井2015, pp82-7）。同じアンケート調査を分析した稲継も、県の持つ広域事務、連絡調整事務、補完事務の3つの機能のうち、東日本大震災発生時においては、とりわけ連絡調整事務が発揮されたと指摘し、県の役割は、課題は多いものの、大きなものであるとまとめている（稲継2018, p126）。

これは、今後予想される大規模災害への対策においても同様である。秦と宋は、南海トラフ地震に対する自治体の備えの実態などを明らかにするため、大阪・兵庫・京都・和歌山・奈良・鳥取・徳島の各府県内の市町村にアンケート調査（2015年）を行い、111の自治体から回答を得た。それによれば、多くの市町村において、初動対応から本格復興期に至るまで、中央政府、関西広域連合、全国市長会、市町村間の連

携、被災自治体単独、といった項目と比べ、所属する府県の支援が最も重要と考えられていることが明らかになった（秦・宋2017, pp221-2）。

防災対策における都道府県出先機関についてはどのような指摘があるだろうか。そもそも都道府県出先機関にフォーカスした研究自体が少ないが、その一つである水谷・平岡（2018, 序章）は、すでに述べたように、自治体間連携の一種としての府県と市町村の垂直連携という文脈で議論を展開している。地方自治法によれば、都道府県は「市町村を包括する広域の地方公共団体」として、広域事務、連絡調整事務、補完事務の3種類の事務を行うとされている。これをふまえて、大谷（2013）は、出先機関には大きく分けて、市町村を対象とする事務と、住民を対象とする事務があるとし、都道府県の3種類の事務をこれにあてはめるならば、前者が連絡調整事務、後者が広域事務と補完事務にそれぞれ該当するとする。しかし懸念として、市町村合併によって、そもそも対象とする市町村自体が減っていることに加え、出先機関自体を削減する圧力も一時期強まったことから、出先機関の機能が全体的に弱体化しており、特に、市町村を対象とする連絡調整事務だけを見ても、出先機関による情報収集能力が弱体化していると指摘する。

防災分野におけるこうした出先機関と市町村の関係を調査した越山ら（2005）によれば、出先機関（地方支部）は、地域的には市町村と同じレベルで活動しているにもかかわらず、元々の性質として情報伝達の姿勢は市町村よりも受け身の傾向がある。このことから、防災面において出先機関はボトルネックになりうると注意を喚起している。

なお、先に述べた「東日本大震災学術調査に係る被災自治体職員アンケート調査」では、被災自治体職員と県の出先機関との関係についての質問項目も用意された。本調査を用いた稲継によれば、発災直後（1か月）において、県の出先機関は、県の他部署と比べ、市町村への第一線窓口として連絡頻度が高かった。また震災後3年経過後の状況においても、依然として県出先機関は、復興系の部署とともに、市町村への連絡頻度は高いままであった（稲継2018, p108-10）。

東日本大震災後には、こうした状況を受けて、次節で見ると、防災対策における都道府県出先機関への注目が高まっている。例えば防災人事については、兵庫県の防災監（防災・危機管理を全庁横断的に取り仕切る、各部長より上位の特別職）のキャリアについての興味深い傾向が指摘されている。兵庫県の防災官僚人事を調査した砂原・小林によれば、防災監は、その職に昇進する以前の部局長級ポストとして、県の出先機関である県民局での勤務経験が見られるという。これによって、実際の災害対応にあたる各県民局と、県庁の連絡を密にする効果が期待できるという（砂原・小林2017, p206）。

以上のように、防災・危機管理行政の研究では、過去の災害対応の教訓を中心に都道府県出先機関に触れられたものがあるが、エピソード的なものであったり、広く府県と市町村の関係について述べられたものの一部であったりと、その実態についてまとまった分析がなされているとはいえない。また、将来予測される大規模災害に備えるための予防対策における都道府県出先機関の位置付けや機能を深く検討したものは見当たらない。そこで次節では、筆者が参加したヒアリング調査に基づき、近年、各県が行う防災対策において出先機関がどのように扱われているのかを確認する。

#### 4. 各県防災対策にみる出先機関の役割：ヒアリング調査より

本節では、将来の南海トラフ地震において被災が予想される県（南海トラフ地震被災県）の出先機関の現状について、筆者が参加する研究プロジェクト（公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構「南海トラフ地震発生時における行政の在り方に関する研究」、研究リーダー：飯尾潤政策研究大学院大学教授）が実施した4県（兵庫県、徳島県、三重県、高知県）のヒアリング調査より確認する。

まずヒアリングの内容に先立って、南海トラフ地震被災県の出先機関の現状を大づかみに把握するため、出先機関の先行研究である水谷ら（2018）より、ヒアリング対象の4県を含む10の府県を抜き出し、出先機関の設置状況を確認したい（図3）。すると、ここでもかなり多様な形態が見られる。なお、徳島県では、県下の3地域のうち東部地域以外の2つ（南部と西部）にそれぞれ総合県民局が置かれ、すなわち県下の3分の2の地域には置かれているともいえるので、むしろ総合出先型に近いといえる。兵庫県は県下を10もの地域に分けているが、いずれにも総合型出先機関が置かれている。一方、三重県など完全個別型となっている府県も多い。

	総合型？	組織名称	設置数	所管区域	設置目的
静岡県	完全個別型	-			
愛知県※	△	総局	1	一部地域（東三河）	総合化、地域振興
三重県	完全個別型	-			
大阪府	完全個別型	-			
兵庫県	○	県民局	10	全域	総合化、地域振興、行政改革
和歌山県	○	振興局	7	全域	総合化、地域振興
徳島県	△	総合県民局	2	一部地域（県南部、西部）	
愛媛県	○	地方局	3	全域	総合化、地方振興、行政改革
高知県	完全個別型	-			
宮崎県	△	支庁	1	一部地域（西臼杵）	総合化、地域振興

※2012年に総合型出先機関を新設

出典：水谷・平岡（2018）p.75より一部改変

図3 南海トラフ被災各県の出先機関設置状況

#### 4.1. 調査方法

本節で検討する4県の出先機関の実態については、下記のヒアリング調査を基にしている。

兵庫県：2022年12月19日、兵庫県危機管理部、同総務課、同防災支援課、同災害対策課、同消防保安課

徳島県：2022年8月29日、徳島県危機管理環境部とくしまゼロ作戦課  
2022年8月30日、美波町消防防災課

三重県：2021年11月24日、三重県防災対策部防災企画・地域支援課  
2021年11月25日、伊勢市危機管理部危機管理課

高知県：2020年12月23日、高知県危機管理部南海トラフ地震対策課（オンライン）

#### 4.2. 各県の出先機関の形態

- 兵庫県

兵庫県は、県下の全10地域に総合型出先機関を置いている、「完全総合型」タイプである。名称は、県民局が7か所、県民センターが3か所となっている（図4）。兵庫県は多くの旧国から構成されたという歴史的経緯より地域区分が多く、総合型でありながら10か所とかなり小まめに設置されている県の一つである。

防災関係の機能は、これらの県民局・県民センターの中に含まれている。ヒアリングによれば、現地解決型と位置付けられており、災害時には本庁の災害対策本部と同様、地方本部が設置され、両者間で密接な連絡調整を行うこととされている。また、阪神南・北播磨・西播磨・但馬・丹波・淡路の6か所の県民局・県民センターには、物資備蓄等の機能を有する広域防災拠点が設置されており、災害時には、県民局・県民センターが広域防災拠点を開設・運営することになっている。

なお、兵庫県において土木事務所は県民局・県民センターの一部となっているが、個別に防災対策との関わりは深い。県下15か所の土木事務所では、違いはあるものの、基本的に土木・防災・まちづくりの機能を有している。平常時は土木事務所長会議等を通じて、定期的に本庁土木部との情報交換を実施している。また、訓練や演習等を通じて災害時の連携体制を確認している。加えて、本庁の危機管理部災害対策課に土木職員を1名配置し、自然災害への対応を図るほか、土木部との連絡調整を担っている。災害時には、警戒・対策本部構成員として土木部幹部が参画しており、本部との情報連携のもと対応することとなっている。

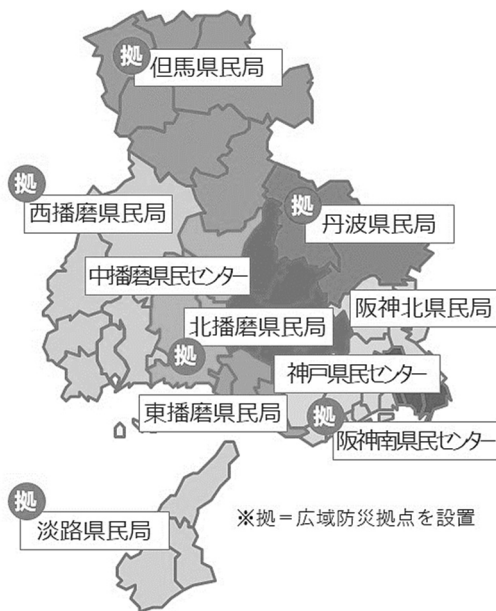


図4 兵庫県の総合型出先機関と広域防災拠点（出典：兵庫県ヒアリング資料）

- 徳島県

徳島県は、県下を3地域に区分しているが（図5）、そのうちの2地域に総合型の出先機関（南部総合県民局、西部総合県民局）を置き、徳島市を含む東部地域には置いていない。したがって、「一部地域総合型」タイプといえる。例えば、南部総合県民局には40～50人が在籍しており、その中で防災担当の人員は、担当部署の職員14名（兼務含む）と局長、副局長、部長、副部長、次長等をあわせて総勢20名である。防災拠点としては、東部の北島町に防災センター、南部の海陽町には南部防災館、西部の美馬市には西部防災館が置かれている。

県東部に総合県民局がないことについて、県担当者によれば、いわゆる土木事務所にあたる東部県土整備局が東部の災害対応を束ねる役目になっているが、南部や西部と比べると少し一体感に欠けるので、むしろ県から市町村への働きかけを強めているとのことである。



図5 徳島県の地域区分（出典：徳島県観光情報サイト「阿波ナビ」）

- 三重県

三重県は、本庁の各部局が個別に出先機関を地域に置いているため、「完全個別型」に分類できる。防災分野の出先機関としては、地域防災総合事務所（地域により地域活性化局という名称）が全9地域に設置されている（図6）。ただし組織系統としては、本庁の防災系（防災対策部）や土木系（県土整備部）ではなく、地域振興などを所管する市町対応部署（地域連携・交通部）に所属している。ただし名称が地域防災総合事務所ということからも分かるように、防災に特化した出先機関にはなっていない。なお、広域防災拠点は地域をカバーする形で5カ所整備されている。

【広域防災拠点の整備状況】（整備完了）

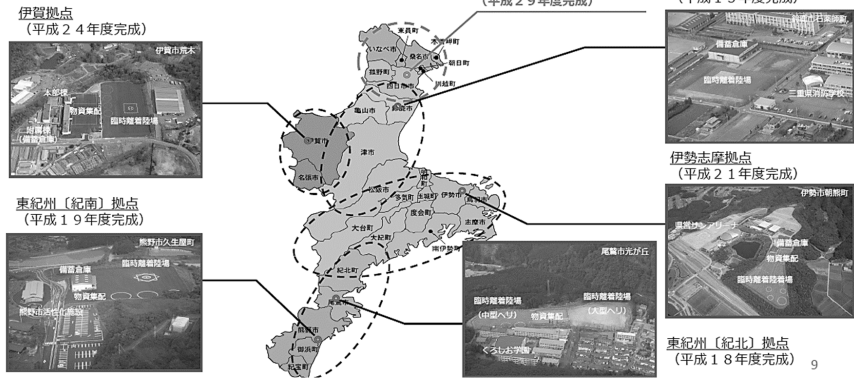


図6 三重県の地域区分と広域防災拠点

(出典：三重県説明資料「三重県における南海トラフ地震対策の準備状況」)

- 高知県

高知県は、本庁の各部局が個別に出先機関を地域に設置している「完全個別型」である。防災部局としては、2014年より、県内5か所（4圏域）に「南海トラフ地震対策推進地域本部（災害対策支部）」という形で個別機関を設置している（図7）。2018年時点で、防災専任職員が5か所で計30人配置されるとともに、他部局の出先機関である土木事務所と福祉保健所の職員26人が兼務となっている。日頃は地域本部として活動し、県の出先機関や防災関係機関を含めた地域での応急活動体制（総合防災拠点の整備、市町村の防災対策の支援など）を整えている。また、大規模災害発災時にはこれらの地域本部が災害対策支部として活動することとなっている。また、県内に総合防災拠点（広域拠点）は4か所設置されている。

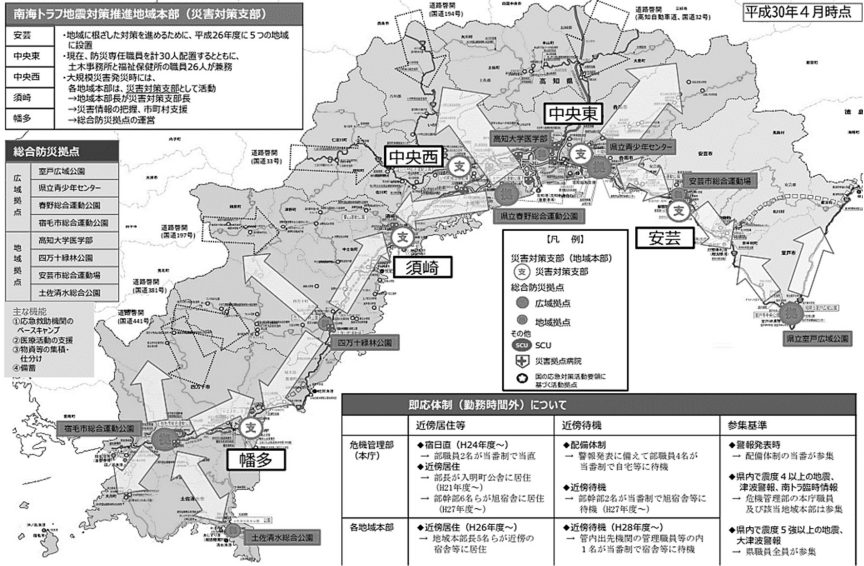


図7 高知県の出先機関 (南海トラフ地震対策推進地域本部等) と総合防災拠点

(出典: 高知県ウェブサイト「南海トラフ地震対策推進地域本部 (災害対策支部) 及び総合防災拠点の配置並びに即応体制について」)

#### 4.3. 出先機関をベースとした緊急派遣体制

都道府県出先機関は、発災時に市町村へ緊急支援を行う際のベースとして活用される傾向にある。これはまさに物理的な距離の近さや職員同士の日常的な接触を生かした派遣のあり方といえる。

兵庫県の総合型出先機関である県民局や県民センターの職員は、災害の発生時、県の先遣隊「ひょうご災害緊急支援隊 (HEART)」の構成員として、被災市町の状況把握を行うこととなっている。HEARTは本庁からも出向くことになっているが、出先機関の方が発災現場に近い場合が多いため、まずは県民局・県民センターに登録している隊員 (数名程度) がいち早く出向くことになる。隊員は市町の本部会議に出席したり、市町と県の情報共有システム (フェニックス防災システム) への現地情報の入力を代行するといった補助活動を担う。

三重県では、市町への職員派遣制度としてプッシュ型の緊急派遣チームを設定している。ただし、派遣される職員は必ずしも防災に詳しい職員ばかりではないことから、発災後の市町との連携に問題が生じる可能性も認識されていた。緊急派遣チーム



の仕組みとしては、まず個別出先機関である地域防災総合事務所から主に情報収集のために人を出し、人手が足りなくなれば、その部分を本庁から派遣するという押し出し方式をとっている。さらに、市町の本部機能などにも人手が足りない場合は、本庁から追加で派遣するという2段階構えとなっている。なお、台風が接近する際の事前の予防的派遣の実績はあるという。

徳島県においても、大規模災害の際には、2か所の総合県民局から被災市町村にリエゾンが派遣され、現地の情報収集を行うとともに、県と市町村のやりとりの窓口になる。

#### 4.4. 市町村との連携

##### ・ 兵庫県

兵庫県は、市町防災力自己点検のチェックリストを用いて、市町の準備状況のチェックを行っている。まず本庁の危機管理部各課の職員を中心に、市町の状況を聞き取り調査する際に、県民局の職員も参加し、皆で情報共有を行う。聞き取り調査は単に本庁による上から目線での可否チェックといったものではなく、特に町において手の回らない対策や、どのような要望があるのかということ、チェックリストに上らない内実の部分も含めて綿密に聞き取り、意見交換することに重点が置かれている。県民局の職員が入ることによって、市町の担当職員らと顔が見える人間関係づくりに努めているといい、手間はかかるが、人手の足りない市町の苦勞もよく理解できるようになったという。

また、興味深い点として、県民局は本庁と比べ、少ない人手で様々なことを行うという点においては、職員規模の小さな町と似た側面があるという。例えば、県民局や町の防災担当職員は、地方創生や人口対策関連事業、女性支援など複数の役割を担うことも多く、土日のイベント等も含め、様々な地域の行事の中で頻繁に顔を合わせているという。いざ何かあった際には、まず現場のリエゾンという形で県民局から職員派遣する形になると、これが本庁と市町の距離を埋める役割にもなるという。さらに、現場に詳しい県民局職員が地方本部として現地の対応を行うことで、迅速で的確な対応が可能になる。半面、むしろ県民局と本庁との間に距離が生じてしまう懸念が認識されており、訓練などを通じて連携体制の確認を行っているという。

##### ・ 徳島県

徳島県の2つの総合県民局では、自衛隊OBを採用し、かれらが中心となって各県民局独自の防災訓練を実施している。市町村における災害時のケースマネジメントにおいては、外部の実働機関の応援を必要とすることも考えられ、この点を含めて総合

県民局が企画立案をしている。総合県民局のない東部については、県庁職員が派遣される場合や、県土整備部（東部県土整備局）が束ねる場合がある。

徳島県では、市町村が管理する避難所機能などの向上を目的とする市町村への補助制度を用意し、市町村からの要望により補助を行っている。しかし、市町村の最大の課題はマンパワーの不足であり、特にコロナ対応と防災が同じ担当になっている自治体もあるなど、厳しい状況であるという。

なお、南部総合県民局がおかれている町によれば、庁舎の距離が近いため、職員同士の日常的な行き来があるという。ただしそれは部課ごとの交流（町と県民局の防災担当者同士）が主であり、直接関係のある部課以外との接触は余りないという実態もあるという。

- 三重県

三重県では、市町と平時に顔を合わせる出先機関の職員が必ずしも防災に詳しい職員ではないことから、市町が行う取り組みへの支援が思うようにできていないという問題意識があり、災害時に市町を支援できるような県職員の能力向上の取り組みが不可欠と認識されている。一方で、普段は出先機関が市町の業務をサポートしているが、近年は人員削減のあおりを受け、出先機関の業務を本庁で集約するという流れになっているという。県の出先機関は、職員数も仕事も減少傾向にあり、普段から市町と顔を合わせて防災のことを検討する仕事も、本庁で行うことが多くなったという。この点は、先行研究（大谷2013）で指摘された、出先機関の削減圧力とその弱体化とも重なる状況である。

県が市町の取り組みについてどの程度把握しようかという点については、県職員が直接顔を合わせて確認するのが理想であるが、上記のような業務を本庁で集約することになったため、近年は年に1回、現地に行くかどうかといった状況になっているという。この点に関し、市の担当者は、現場（市）と県が一緒になって被災者に支援を届けるということについて、県とは温度差を感じることもあるという。もっとも、市町が自ら声を上げることの必要性も認識されていたが、加えて、市町側が必要とする支援の種類等について県が積極的にアセスメントする姿勢が欲しいとの希望が述べられた。

- 高知県

高知県では、地域本部が置かれている4つの圏域（地域）ごとに、市町村やバス事業者と共同の広域避難計画が策定されているが、市町村を超えた避難所指定のマッチングなどに際して県職員が細やかな調整を行った（太田2022b, pp88-9）。例えば、中

中央圏域では、特に県内最大の人口を抱える高知市において、全ての公共施設等を避難所として利用したとしても、最大約4.5万人分の避難所不足が生じる可能性がある。このため、まずは市内の民間施設の活用が検討されているが、これに加え、市外への広域避難の必要にも迫られる。こうした観点から、2019年、中央圏域14市町村、バス事業者16社及び高知県が、地震等の大規模な災害時における広域避難を実現するために必要な事項を定めた「中央圏域広域避難計画」が策定された。

この中で、広域避難先候補の検討においては、「中央圏域14市町村で情報共有された避難所情報を元に、避難元になる可能性がある市町村は、平常時に広域避難先の候補を複数箇所検討し、圏域の市町村及び県と事前調整を行う」とされている。つまり、受け入れ側自治体の避難所となる施設に指定を受け入れてもらうことが欠かせないのだが、県職員が理解を促すために小まめに受け入れ候補の避難所施設を訪問し説明を行っているという。こうした市町村の域を超えた依頼は、市町村自身で行うことが難しい場合もあり、県に求められる細やかな役回りであることがうかがえる。

## 5. 考察

本研究は、防災行政における都道府県出先機関の役割や期待される機能について、既存研究および南海トラフ被害想定地域の複数の県のヒアリングから整理を試みた。そこからうかがえる発見の一つは、出先機関が発災時の市町村のリエゾンあるいは支援隊のベースと位置付けられており、県の本庁からみた支援の最前線としての機能への期待があることである。またその裏面として、日常からの出先機関職員と地域の市町村職員とのアナログな関係性構築が必要とされていることである。過去の大規模災害では、その直後こそ緊急のプッシュ型支援が有効であるとはいえ、救助や復旧・復興における適切な支援のためには市町村の現場の状況についての情報収集が欠かせない。上記のような日常からの関係性構築は、県による情報収集能力を左右するものになるだろう。

もう一つは、これらの出先機関が、市町村の取り組みの進捗をチェックリストに基づいて確認したり、定期的に話し合いの場を持つといった、チェック機能が期待されていることである。これらは本庁からのトップダウンの指導監督というよりも、市町村の側から求められている面も大きい。市町村からは、日頃から自分たちの抱える困難を聞いてほしい、声を拾い上げる仕組みを作ってほしいという要望が見られた。こうした話し合いや意見交換の場は、まさに出先機関の核となる役割であろう。

今後さらに出先機関の機能を検討するにあたってのポイントとして、他に以下が挙げられよう。まず、出先機関の設置形態、例えば、総合型か個別型（防災特化型）か

により、防災対策の違いは生じるのかどうかという疑問である。加えて、一般的に出先機関への配属人事は、県職員人事においてどのような観点から行われているのだろうか。これは広い意味での防災人事研究とも関連した論点である。さらに、市町村の側からの出先機関への評価についても、加えて検討する必要がある。

本研究は、防災面における都道府県出先機関の実態解明の第一歩となるものであるが、今後の研究においては、上記の論点などを踏まえ、都道府県の出先機関を通じた大規模災害対応、南海トラフ地震津波予防対策の実態のさらなる解明を行っていきたい。

## 謝辞

ヒアリング調査にあたっては、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構および同研究プロジェクト「南海トラフ地震発生時における行政の在り方に関する研究」より多大なご支援をいただいた。また本研究は JSPS 科研費 JP21K01295 の助成を受けたものである。

## 参考文献

- 稲継裕昭 (2018) 「被災地自治体と他機関・自治体との連携」、稲継編著『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応：自治体の体制・職員の行動』第一法規、pp97-130
- 宇賀克也 (2021) 『地方自治法概説』有斐閣
- 大谷基道 (2013) 「都道府県の出先機関改革～本庁・市町村・住民を結ぶ行政機関改革の考え方」、地方自治職員研修、2013年1月号、pp28-30
- 太田響子 (2022a) 「危機管理行政における計画：目的の二重性に着目して」、愛媛法学会雑誌、第49巻1・2合併号、pp23-50
- 太田響子 (2022b) 「南海トラフ地震応急対策における都道府県の役割～広域避難対策の3県比較～（第2部第3章）」、『南海トラフ地震に備える政策研究 報告書』公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構、pp82-105
- 大西裕 (2017) 「東日本大震災と協力的ガバナンス—集権的統制システムを超えて—」、五百旗頭真監修・大西裕編著『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房、pp3-31
- 北村亘 (2017) 「カウンターパート方式と府県の役割」、五百旗頭真監修・大西裕編著『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房、pp79-97
- 木村俊介 (2003) 「地方公共団体の出先機関 [自治法155条・156条]」、高部正男編著『執行機関 (最新地方自治法講座6)』ぎょうせい、pp116-128
- 越山健治・河田恵昭・秦康範・福留邦洋・菅磨志保 (2005) 「地震時の行政機関の初動対応業務に関する調査研究」、災害情報、No.3、pp50-59
- 新藤宗幸 (2002) 「自治体の制度構想」、松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想2 制度』岩波書店、pp1-18
- 砂原庸介・小林悠太 (2017) 「災害対応をめぐる行政組織の編成一内閣府と兵庫県の人事データから—」、五百旗頭真監修・大西裕編著『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房、pp193-213
- 辻塚也・荒川絹子 (2001) 「出先機関の再編」、地方財務、563号 (2001年4月号)、pp346-359

- 秦正樹・宋一正（2017）「大規模災害時における自治体の協力的ガバナンス」、五百旗頭真監修・大西裕編著『災害に立ち向かう自治体間連携：東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房、pp214-236
- （公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構（ひょうご震災機構）（2023）「南海トラフ地震発生時における行政の在り方・研究調査中間報告書」
- 牧紀男（2013）「市町村合併と災害対応－2011年台風12号災害－」、室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房、pp93-113
- 松井望（2015）「自治体の震災対応と職員意識」、小原隆治・裕昭稲継編『震災後の自治体ガバナンス』東洋経済新報社、pp73-93
- 松本英昭（2017）『逐条 地方自治法』学陽書房
- 水谷利亮・平岡和久（2018）『都道府県出先機関の実証研究：自治体間連携と都道府県機能の分析』法律文化社
- 室崎益輝（2013）「防災の原点としての自治と連携」、室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化：東日本大震災で露呈した弊害』ミネルヴァ書房、pp145-171
- 山之内稔（2008）「都道府県における総合出先機関の変遷と地方分権」、地方自治研究、Vol.23、No.2、pp25-37